

济南市人民政府办公厅

济政办字〔2019〕 11 号

济南市人民政府办公厅 关于加快推进农村闲散土地盘活利用的通知

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

为加快推进我市农村闲散土地盘活利用，提高土地资源节约集约利用水平，根据《山东省人民政府办公厅关于进一步推进农村闲散土地盘活利用的通知》（鲁政办字〔2018〕224号）精神，现就有关事项通知如下：

一、任务目标

在对全市农村闲散土地全面调查摸底的基础上，建立农村闲散土地数据库，利用3年时间完成盘活利用，其中2019年完成工作总量的20%，2020年完成40%，2021年完成40%。济

阳区作为全省农村宅基地“三权分置”试点区县，提前至2020年6月底前全面完成闲散土地盘活利用任务。

二、重点工作

(一) 认真开展调查摸底。对农村闲散土地现状进行调查，全面掌握农村闲散土地的类型、布局、面积、用途、权属等基本情况，建立健全农村闲散土地台账和盘活利用数据库。农村闲散土地范围主要包括：无建筑物或建筑物已坍塌废弃的宅基地，历史遗留工矿仓储废弃地，已撤并弃用的中小学、集贸市场、商业设施以及布局散乱、利用粗放的集体建设用地；历史形成的未纳入耕地保护范围的园地、残次林地，废弃坑塘、沟渠等适宜开发的农用地；村庄周边可开发利用的未利用地等。对有地上建筑物的闲置宅基地要同步开展调查摸底，为下一步全面推进宅基地“三权分置”改革打好基础。同时，省自然资源厅2017年下达的全市1283宗空闲土地图斑，经核实属于集体土地且目前尚未盘活利用的，应列入此次农村闲散土地统计范围。各区县政府（含代管镇、街道的功能区管理机构，下同）农村闲散土地摸底情况于2019年5月底前报送市国土资源局，建立全市农村闲散土地数据库。

(二) 科学编制实施方案。各区县政府要在全面调查摸底的基础上，组织编制本辖区农村闲散土地盘活利用方案，明确目标任务、规模布局和时序安排。实施方案编制应充分考虑本辖区实际，因地制宜统筹村庄空间发展，坚持“多规合一”，依法

调整修改镇土地利用规划，统筹考虑区县乡村振兴战略规划，科学布局农村生产、生活、生态空间。要科学安排本辖区工作进度，确保在 2021 年年底前全面完成任务。各区县实施方案须于 2019 年 6 月底前报送市国土资源局。

（三）加快推进盘活利用。农村闲散土地盘活利用要坚持“一村一策”“一地一策”的原则，结合当地发展规划和宗地具体情况，主要通过以下方式分类盘活利用：

1. 补充增加耕地资源。认真落实土地整治规划，大力开展土地整治。对历史形成的未纳入耕地保护范围的园地、残次林地，以及废弃坑塘、沟渠等加快推进整治；对历史遗留的工矿废弃地按照宜耕则耕的原则进行复垦，增加有效补充耕地面积。

2. 保障经济社会发展用地。新一轮国土空间规划确定为建设用地的农村闲散土地，要优先用于农村交通水利、医疗卫生、居家养老、取暖设施、垃圾和污水处理、旅游休闲等公共基础设施建设。在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，鼓励农村集体经济组织以自营、出租、入股、联营等方式，将盘活的闲散土地用于发展乡村民宿、健康养老、民俗展览、创意办公、乡村旅游和农产品冷链、初加工、仓储等产业融合发展项目。

3. 保障乡村生态用地。在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，盘活的闲散土地可用于林地、草地、水域

及湿地等生态用地，为生态建设服务的运输、水源保护、水土保持等设施用地，以及农田道路林网绿化建设，助推生态旅游、生态农业、循环农业发展，改善农业农村生态环境。

4. 保障文体设施用地。盘活的闲散土地可用于农村文化中心、文化广场、文化馆、图书馆、体育场所等公共文化体育设施建设。

（四）依法办理相关手续。农村闲散土地盘活利用过程中，建设项目使用集体建设用地的，要按照批准权限依法实施集体建设用地使用权审批，并及时确权登记；属临时使用土地的，要按规定及时办理临时用地等相关手续。

三、鼓励措施

（一）加大规划计划支持力度。在土地利用总体规划各类指标不变、不占用永久基本农田的前提下，组织开展土地利用总体规划调整（修订），有效整合利用农村零星闲散土地资源。建立健全新增建设用地计划分配与农村闲散建设用地复垦新增耕地、农村闲散建设用地再利用挂钩机制，提高土地利用效率。

（二）积极探索盘活利用新举措。围绕闲散土地整理、开发利用、合理流转、土地收储、监督管理等工作，积极探索农村闲散土地盘活利用新方式、新举措。在符合法律法规和规划的前提下，原土地使用权人可依法通过自主、联营、合作开发等多种方式对其使用的土地进行盘活利用。原集体

土地使用权人有开发意愿，但无开发能力的，可由集体经济组织依法收回土地使用权，并给予原土地使用权人合理补偿。推进农村废弃宅基地、工矿仓储用地等有偿退出，积极探索集体土地收储新机制。

（三）完善增减挂钩试点政策。充分利用省级增减挂钩节余指标交易平台，探索实施节余指标以“地券”方式流转的新模式，增减挂钩节余指标优先用于村庄发展。鼓励对村周边与耕地、园地等农用地相连成片的农村建设用地复垦利用。依据村镇规划列入近期搬迁计划的村庄，其内部的零星建设用地可纳入挂钩项目复垦区。

（四）积极拓宽投融资渠道。加大财政支持力度，统筹安排土地出让收益、增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标有偿调剂所得收益等，用于农村闲散土地盘活利用项目。允许村集体经济组织、农民合作社、农户参与本村和个人的土地整理和土地盘活利用。鼓励市场化运作，引导国有企业、社会资本参与农村闲散土地盘活利用。

四、工作要求

（一）加强组织领导。市开展批而未供和闲置土地处置专项行动领导小组负责全市农村闲散土地盘活利用的组织领导和协调推进工作。各区县政府为盘活农村闲散土地的责任主体，要建立相应工作推进机制，细化分解目标任务，制定具体工作措施，推动农村闲散土地盘活利用工作高效有序开展。

(二) 强化统筹推进。在实施乡村振兴战略大框架下，将农村闲散土地盘活利用与第三次全国土地调查、宅基地“三权分置”改革、城乡建设用地增减挂钩、土地复垦、历史遗留工矿仓储废弃地整治等工作有机结合，统筹谋划，有序推进。

(三) 保障合法权益。创新完善资产分配管理制度，合理确定集体、个人收益分配比例，保证土地所有权人合法权益。要充分尊重村民自治组织主体地位，保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权，切实维护农民的合法权益。

(四) 加强宣传引导。各级各部门要充分运用各类媒体，积极宣传国家、省、市关于实施乡村振兴战略、盘活农村闲散土地的重大决策部署，凝聚积极力量，达成干群共识，努力营造良好的工作环境和舆论氛围。

(五) 强化督导和评价。建立农村闲散土地盘活利用交流、督导和评价机制，定期调度工作进展情况，加强监查督促，完善评价机制，对工作成效显著的区县政府予以奖励。

济南市人民政府办公厅

2019年3月8日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2019年3月8日印发
